

Autor: M^a Amparo Alcoceba Gallego, Prof. Contratada Doctora de Derecho internacional público. Universidad Carlos III de Madrid

Editorial: El Derecho Editores

Revista de Jurisprudencia El Derecho, n^o 4, pg. 1

Ámbito: Jurisprudencia

Jurisdicción: ADMINISTRATIVO

Fecha de publicación: marzo de 2008

NORMATIVA ESTUDIADA

Carta de 18 diciembre 2000. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea

art.17

Trat. de 7 febrero 1992. Tratado de Maastricht, de la Unión Europea

art.2 art.6

Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE

art.2

ÍNDICE

I. Introducción	2
II. La Agenda Territorial Europea, marco de orientación para los Estados Miembros	2
III. La ciudad europea sostenible: la política urbana de la UE	3
IV. La UE ante los abusos urbanísticos	5
A. Contratación pública	5
B. Derechos Fundamentales	6
C. Normativa Medioambiental	7
V. Consideraciones finales	7

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

VALENCIA

DERECHO COMUNITARIO

ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

DOCTRINA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

EN RELACIÓN CON LAS CC.AA.

OTRAS CUESTIONES

URBANISMO

ORDENACIÓN URBANÍSTICA

RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

USOS Y EDIFICACIÓN DEL SUELO

OTRAS CUESTIONES

FICHA TÉCNICA

Legislación

Comenta art.17 de Carta de 18 diciembre 2000. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea

Comenta art.2, art.6 de Trat. de 7 febrero 1992. Tratado de Maastricht, de la Unión Europea

Comenta art.2 de Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE

Cita art.33 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Comenta STEDH de 23 septiembre 1998 (J1998/14996)

Cita STJCE Sala 3ª de 16 marzo 2006 (J2006/15766)

Definiciones

montes particulares

ordenación del territorio

urbanismo

régimen urbanístico del suelo

principio de subsidiariedad

I. Introducción

En los últimos años, las ciudades y pueblos españoles han sufrido un enorme crecimiento con motivo, principalmente, de la construcción de viviendas. En muchos casos, ha sido un crecimiento desmedido e irracional, con los problemas futuros que esto puede acarrear para la propia supervivencia del núcleo urbano en condiciones aceptables.

Este crecimiento urbanístico, nada sostenible y equilibrado, ha sido denunciado en varias ocasiones ante la UE. Algunas de estas denuncias se han planteado ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. Según esta Comisión: "*En ningún otro país de la UE se han violado de tal modo, y en tal magnitud, los derechos de propiedad de los ciudadanos*"(1).¹⁾ Otras denuncias han sido objeto de examen por el TJCE(2)²⁾. Sin embargo, ninguna de ellas se refiere al incumplimiento de normativa europea específica relativa a la ordenación del territorio. La razón es sencilla: no existe tal normativa.

En las próximas páginas tengo intención de plantear algunas cuestiones sobre la denominada "*política europea de ordenación del territorio*", la medida en que desde la UE se contribuye a un modelo territorial de ciudad sostenible y equilibrado, y si, desde la UE, y desde un punto de vista exclusivamente urbanístico, se pueden cuestionar determinadas construcciones en España. A este respecto veremos el relevante y reciente papel que ha jugado la UE en el caso de la Comunidad Valenciana y nos plantearemos entonces qué parte de responsabilidad tienen las autoridades locales y autonómicas españolas en la construcción de "*ciudades habitables*."

II. La Agenda Territorial Europea, marco de orientación para los Estados Miembros

Como ya he adelantado, no sólo no existe una *política* europea de ordenación del territorio, sino que no existe ninguna disposición comunitaria relativa a la ordenación del territorio. La ordenación del territorio no es una competencia comunitaria. Sí existe, por el contrario, todo un entramado de informes, dictámenes, recomendaciones, declaraciones y programas, establecidos sobre la base de la cooperación intergubernamental entre los Estados miembros, que no son vinculantes y que se enmarcan en la llamada Estrategia Territorial Europea (ETE). Denominar a este entramado "*política*" resulta pretencioso a la vista de su contenido y efectividad, particularmente, si se compara con la actuación de la Unión en otras áreas (piénsese, por ejemplo, en la PAC).

La Estrategia Territorial Europea es un documento adoptado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE responsables de la ordenación del territorio en sus Estados miembros y el Comisario de *Política* Regional, en una reunión informal en Postdam en 1999(3)³⁾. "*La ETE constituye un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo*"(4)⁴⁾. Este desarrollo implica que la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural y la competitividad, sean más equilibradas en el territorio comunitario, tarea en la que deben participar activamente las autoridades locales y regionales de los Estados miembros(5)⁵⁾.

La ETE constituye simplemente "*un documento de referencia adecuado para el fomento de esta colaboración, con pleno respeto al principio de subsidiariedad*", que "*no establece nuevas competencias a nivel de la Comunidad, sino que sirve como marco de orientación a los Estados miembros, a sus autoridades regionales y locales y a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencia*"(6)⁶⁾. "*La ETE, como documento jurídicamente no vinculante, constituye un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades*"(7)⁷⁾. Es, por tanto, un Documento que sólo pretende aspirar a "*orientar el desarrollo de la estructura territorial de los quince Estados miembros*"(8)⁸⁾.

1) Documento de trabajo sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía de 27 febrero al 3 de marzo 2007. 28 de marzo 2007.

2) Es el caso, por ejemplo, de la construcción de un centro comercial en Paterna (Valencia), cuestión sobre la que se pronunció el TJCE el 16 marzo 2006.

3) Los antecedentes de la ETE se encuentran en los años 60, con el Plan Europeo de ordenación territorial y en los documentos "*Europa 2000*" y "*Europa 2000 +*" elaborados por la Comisión Europea en 1990 y 1994 respectivamente, además de en sucesivas reuniones de representantes de la Comisión y representantes nacionales hasta 1999. En 1993 el Consejo de Lieja acordó la preparación de una PEOT que sería finalmente adoptada en Postdam en 1999.

5) Vid. Documento ETE, Párs. 18 y 26

6) Conclusiones..., op. cit.

7) Vid. Documento ETE, párrafo 22.

8) Vid. documento ETE, pár. 25.

Ésa es la clave: "marco de orientación" o "documento de referencia" para Estados miembros y Comisión, "no vinculante". La ETE sólo define a escala de la UE objetivos **políticos** y principios generales para un desarrollo sostenible, equilibrado, del territorio europeo con el fin de mejorar las **políticas** sectoriales comunitarias con impacto significativo sobre el territorio, y las de los propios Estados miembros: cohesión económica y social, fondos estructurales, **política** medioambiental, **política** agrícola común, **política** de transportes, **política** de investigación y **política** de competencia. Las **políticas** sectoriales comunitarias tienen una dimensión territorial que cada vez influye más en la elaboración y ejecución de las **políticas** nacionales y regionales de ordenación del territorio y, en consecuencia, sobre el propio desarrollo territorial de la UE. Piénsese, por ejemplo, cómo las Directivas en materia de medio ambiente o de transportes, pueden influir en las formas de uso del suelo de los Estados miembros y en el comportamiento de los agentes económicos, si bien su objetivo no es territorial. Consiguen, sin tener en ello su objetivo principal, modificar las estructuras, usos del suelo y el desarrollo económico y social. La ETE permite incorporar los objetivos de **política** territorial a los actos comunitarios que desarrollan tales **políticas** y coordinarse con las de los Estados miembros, consiguiendo indirectamente (a través de estas **políticas**) sus objetivos. Sólo ahí puede encontrarse una cierta dimensión jurídica en la ETE. La ETE ha supuesto un paso muy importante por ser capaz de explicitar objetivos concretos que se incorporan a las **políticas** comunitarias; sin embargo, su carácter de documento "orientativo" no la hace jurídicamente imprescindible en la formalización de actos y desarrollo de **políticas** comunitarias con incidencia sobre la ordenación del territorio. Además, los arts. 2 TUE y 2 TCE también proporcionan una base jurídica suficiente capaz de motivar la adopción de un acto comunitario que formalice objetivos del tipo de los contenidos en la ETE. Estos artículos llevan implícito el desarrollo equilibrado y territorialmente cohesionado de la UE.

En todo caso, no puede obviarse que la ausencia de objetivos territoriales concretos en las **políticas** comunitarias, la variedad de instrumentos y **políticas** y su interrelación hace extremadamente difícil determinar los efectos territoriales reales de cada uno de ellos y, por tanto, la eficacia real de la ETE como tal, por sí misma.

Desde 1999 la ETE ha sido el marco de referencia para las reuniones informales entre los ministros de ordenación del territorio y **políticas** territoriales de los distintos Estados miembros. A partir de entonces las sucesivas presidencias de la UE han contribuido a tales reuniones con propuestas sobre las perspectivas de desarrollo del territorio europeo hasta que en 2004, en Rotterdam, se tomó el compromiso de trabajar en la elaboración de una Agenda Territorial Europea adoptada en mayo de 2007 en el Consejo informal de Ministros de desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig y que lleva por título "*Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*". Ello, sin perjuicio de que, como este mismo documento señala, "*la ETE sigue siendo válida*"(9)⁹⁾. y de que, además, como reconoce expresamente, se construye sobre los tres objetivos principales de aquella. Conviene señalar también que este Documento es, como la ETE, meramente orientativo.

La Agenda Territorial Europea abunda en las cuestiones que ya marcara la ETE, pero se centra en profundizar en la cohesión territorial a través de la mayor coherencia de las **políticas** comunitarias y nacionales con impacto territorial y la participación activa de todos los actores implicados en ello; esto es, no sólo instituciones europeas y estatales, sino también empresas privadas, ONGs, la comunidad científica y a todos los niveles, **político**, administrativo y técnico(10).¹⁰⁾ El cambio climático, los problemas energéticos, la mayor dependencia interestatal, los problemas medioambientales y los cambios migratorios son sólo algunos desafíos a los que, según el Documento, debe enfrentarse Europa(11)¹¹⁾. La cohesión territorial es considerada condición previa para la consecución del modelo social europeo, esto es, un crecimiento económico sostenible y cohesionado social y económicamente(12)¹²⁾. Con esta visión, se introduce la cohesión territorial en la Estrategia Europea de Lisboa(13)¹³⁾.

Los objetivos fundamentales de desarrollo territorial que recogen tanto la ETE como la Agenda Territorial Europea en pro de un desarrollo sostenible y equilibrado son:

1. Desarrollo de un nuevo modelo de ciudad más equilibrado y refuerzo de la asociación campo-ciudad.
2. Fomento de las acciones en materia de transportes, comunicación y acceso al conocimiento.
3. Desarrollo y protección del patrimonio cultural y natural de Europa.

III. La ciudad europea sostenible: la **política** urbana de la UE

Puesto que en las ciudades europeas se concentra el 80% de la población UE; teniendo en cuenta que en términos económicos las ciudades son la principal fuente de riqueza y contribución al PIB de los Estados miembros; y puesto que su atracción y capacidad competitiva constituyen un factor que favorece el desarrollo de la región en la que se integran, resulta lógico que tanto la ETE como la Agenda Territorial Europea les hayan dedicado un espacio importante. Ambas incluyen entre sus objetivos la consecución de un sistema de ciudades más equilibrado y una nueva relación campo-ciudad.

En todo caso, ya en 1997 la Comisión Europea puso de manifiesto su preocupación por la consecución de una ciudad habitable y sostenible en su Comunicación "*Hacia una **política** urbana para la Unión Europea*"(14)¹⁴⁾. En esta Comunicación, la Comisión examinaba cómo mejorar la ordenación urbana y el incremento de la eficacia de las intervenciones comunitarias en las zonas urbanas, utilizando las **políticas** e instrumentos existentes y sin crear una autoridad europea al efecto. El texto afrontaba diferentes cuestiones, desde los desafíos actuales de las ciudades y el modo en que las diferentes **políticas** de la UE incidían en ellas (empleo, cohesión

9) Vid. Documento *Agenda Territorial de la Unión Europea Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 mayo 2007. Pág. 12.

10) Párrs. 4 y 5.

11) Vid. Pág. 7.

12) Vid. Pág. 8.

13) Vid. Pág. 9.

14) COM (97) 197 final de 6 mayo 1997.

económica y social, redes transeuropeas y medioambientales), hasta directrices y medidas de acción futura para una **política** urbana europea, aunque muy vagas. En este sentido, y sin intención de sustituir a las administraciones locales competentes, la Comisión señalaba la importancia de ajustar mejor las **políticas** de la UE para contribuir al desarrollo urbano; subrayaba la necesidad de que los servicios públicos se proporcionen de manera estable, en respeto de la igualdad de acceso, universalidad y transparencia; sugería la utilización efectiva de los Fondos Estructurales en las zonas urbanas para su mayor desarrollo económico, sostenible, paliando las desigualdades sociales; y proponía fomentar la cooperación y el intercambio entre ciudades.

A diferencia de esta Comunicación, la ETE aparece como un texto en el que la definición de ciudad sostenible y las directrices a adoptar para la consecución de los objetivos se concretan más. Para la Estrategia Territorial Europea, el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado de las ciudades pasa, entre otras cuestiones, por controlar la expansión urbana, una gestión inteligente y economizadora de los recursos (agua, energía y recursos naturales) y la protección, desarrollo y gestión prudente del patrimonio natural y la cultura⁽¹⁵⁾¹⁵⁾. Esto implica, como dice el texto, controlar *"la extensión de las áreas urbanizables, en el marco de una **política** urbanística cuidadosa, particularmente en las periferias urbanas y en muchas zonas costeras"*⁽¹⁶⁾¹⁶⁾. Además, en ese modelo de ciudad, *"todos los ciudadanos deberían poder acceder fácilmente a las infraestructuras y servicios básicos, a los espacios libres, a la formación general y profesional, y a la atención sanitaria"*. Se señala, también, la importancia de los espacios verdes y la protección de la biodiversidad en la planificación del crecimiento y expansión de las ciudades. De hecho, considera que el crecimiento de las ciudades es, en ocasiones, incontrolado, y esto *"genera un desarrollo más intenso del tráfico privado, aumenta el consumo de energía, encarece la infraestructura y los servicios, y tiene repercusiones negativas sobre la calidad del paisaje y el medio ambiente"* ⁽¹⁷⁾,¹⁷⁾ alterando el patrocinio histórico de las ciudades y su identidad⁽¹⁸⁾¹⁸⁾.

Hace poco más de un año, el Consejo aprobó la Estrategia temática para el medio ambiente urbano presentada por la Comisión⁽¹⁹⁾¹⁹⁾ en la que se plantean cuatro acciones prioritarias en la consecución de la ciudad sostenible: gestión del entorno urbano, transporte sostenible, urbanismo y construcción, y obligaciones comunitarias para las autoridades locales. Para la consecución de un entorno urbano sostenible, la Estrategia anima a los Estados miembros a:

- velar por que sus sistemas de planificación urbana consideren los riesgos medioambientales
- crear incentivos para el aprovechamiento de los suelos abandonados y la reutilización de suelos industriales
- frenar la expansión urbana incontrolada
- integrar los efectos del cambio climático en la ordenación del territorio de las ciudades.

Este Documento señala la necesidad de realizar una planificación urbana sostenible para reducir la expansión urbana incontrolada y desordenada, así como una planificación efectiva de los transportes en las ciudades y un uso sostenible de los recursos naturales. El objetivo es hacer de las ciudades *"lugares más atractivos y sanos para vivir, trabajar e invertir, reduciendo las repercusiones medioambientales adversas de las ciudades en el medio ambiente en su conjunto"*⁽²⁰⁾²⁰⁾.

Hay que subrayar, no obstante, que una Estrategia es sólo eso, una táctica, un plan. Por tanto, más de lo mismo. Nada vinculante ni de obligado cumplimiento para los Estados miembros y para las autoridades locales.

El pasado mes de mayo se dio a luz en Leipzig un nuevo documento de referencia para las **políticas** de desarrollo urbano. Es la denominada *"Carta de Leipzig"*, adoptada por los Ministros responsables de Desarrollo urbano de los Estados miembros. Con ella, las ciudades, y en particular sus **políticas** de desarrollo urbano se enmarcan definitivamente en un desarrollo territorial integrado y sostenible de la UE y adquieren dimensión europea⁽²¹⁾²¹⁾. La ciudad sostenible es, según el Documento, aquélla que aúna prosperidad económica, equilibrio social y medioambiente saludable. Sólo este tipo de ciudad es una ciudad capaz de generar progreso social y crecimiento económico. Para la construcción de este tipo de ciudades los Ministros recomiendan la implicación de todas las partes interesadas en ello, y el desarrollo de programas que incluyan las siguientes cuestiones:

- analizar, en base a la situación actual, los puntos fuertes y débiles de barrios y ciudades;
- definir para el área urbana unos objetivos sólidos de desarrollo e idear una estrategia de futuro para la ciudad;
- coordinar las diferentes **políticas** y planes vecinales, sectoriales y técnicos, y asegurarse de que las inversiones planificadas ayuden a promover un desarrollo equilibrado del área urbana;
- coordinar y focalizar espacialmente el uso de fondos que hagan los agentes de los sectores público y privado;
- estar coordinados a un nivel local y urbano-regional e involucrar a los ciudadanos y otros agentes que puedan contribuir de forma sustancial a conformar tanto el futuro económico y social como la calidad medioambiental de cada zona."

Para ello resulta esencial la cooperación entre todas las administraciones con responsabilidades en este ámbito. La creación y consolidación de espacios públicos de calidad, la modernización de las infraestructuras, la mejora de la eficiencia energética y las **políticas** educativas, son prioridades de acción según el documento.

En este marco, y en relación precisamente con el crecimiento de las ciudades y la utilización de los recursos naturales, el texto afirma que: *"Una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura compacta de asentamientos. Esto*

15) Pág. 81.

16) Pág. 83

17) Pág. 281.

18) Pág. 286.

19) COM (2005) 718 final y SEC (2006) 16.

20) Punto 4 de la Estrategia.

21) Vid. Documento Agenda Territorial Europea, 24-25 de mayo 2007, párr. 11.

puede lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación".

De nuevo, eso sí, un Documento que simplemente recoge principios y estrategias para el desarrollo urbano, y que no tiene carácter vinculante.

De todo lo dicho hasta ahora es evidente la preocupación de la Unión por la construcción de ciudades sostenibles y la medida en que ésta se integra en el marco de una política de cohesión territorial y de desarrollo sostenible. Sin embargo, se trata de Documentos no vinculantes, de naturaleza meramente intergubernamental⁽²²⁾⁽²²⁾ que no sólo no atribuyen a la Comunidad ninguna nueva competencia sino que reconocen que son los Estados miembros, en particular administraciones locales y regionales, los competentes para actuar en la materia y poner en práctica las directrices y objetivos marcados en ellos. Está muy lejos, pues, de ser un nuevo nivel de planificación que permita la "actuación" comunitaria en los ámbitos de competencia de los responsables nacionales, regionales y locales; simplemente les brinda nuevas perspectivas de acción. Sólo nos quedan las normativas sectoriales y las disposiciones particulares de obligado cumplimiento para los Estados y, según las competencias atribuidas por la legislación interna, para regiones y entidades locales, que tienen su origen en la ejecución de competencias atribuidas a la Comunidad en materias que inciden en la ordenación del territorio. Además, luego estarían también los principios de Democracia, Libertad, Estado de Derecho y la protección de Derechos Fundamentales, tal y como ha puesto de manifiesto el PE en el caso de la Comunidad Valenciana.

IV. La UE ante los abusos urbanísticos

La ausencia de disposiciones específicas y vinculantes sobre ordenación del territorio y urbanismo en la UE no significa que ésta quede impasible ante los abusos urbanísticos. El caso de la Comunidad Valenciana es un claro ejemplo de cómo la normativa sectorial del Derecho comunitario puede frenar este tipo de actividades. No obstante, en cuanto que tales normativas no inciden directamente sobre la actividad urbanística, pueden no ser capaces de frenar los abusos en su totalidad⁽²³⁾⁽²³⁾.

El PE, la Comisión y el TJCE son los principales actores en este ámbito. Aunque con la limitación que acabamos de mencionar, su actividad exige de las autoridades competentes de los Estados miembros, cuando menos, un mayor rigor y cuidado en la ordenación del territorio. No obstante, conviene recordar también que los informes de la Comisión de Peticiones tienen una gran trascendencia política y publicitaria y sirven para presionar a las administraciones públicas de los Estados y que estas depongan su actitud, pero no son jurídicamente vinculantes, igual que las Resoluciones del PE. En cuanto a las sentencias por incumplimiento que dicta el TJCE, su carácter declarativo podría restarles parte de su eficacia, aunque es justo decir que los Estados suelen cumplir con su contenido.

El informe presentado en marzo de 2007 por la Comisión de Peticiones del PE es el último de varios informes elaborados desde 2004 por esta Comisión sobre los abusos urbanísticos⁽²⁴⁾⁽²⁴⁾. En este informe, que dio lugar a una Resolución del PE el pasado mes de junio⁽²⁵⁾⁽²⁵⁾ se pone de manifiesto la magnitud del urbanismo en esta franja del territorio español así como las disposiciones de Derecho comunitario que, en su opinión, resultan infringidas por este fenómeno: "no sólo el derecho fundamental a la propiedad legítimamente adquirida", sino distintas Directivas medioambientales y, "en multitud de casos, la Directiva sobre el blanqueo de capitales".

Resulta realmente difícil ofrecer una fotografía más exacta de la situación urbanística del litoral mediterráneo español que la que hace el informe: "un expolio de la propia comunidad y de su patrimonio cultural, el "enladrillado" del litoral, la destrucción de unas faunas y la flora frágiles y el enriquecimiento masivo de una pequeña minoría a expensas de la mayoría. Las laderas de los montes se ven invadidas por un cáncer de viviendas clónicas, no porque éstas sean necesarias, sino porque suponen un beneficio para urbanizadores, constructores, arquitectos y abogados (...). Las repercusiones en el medio ambiente, en la disponibilidad de agua y en el suministro de energía, y los trastornos a largo plazo que acarrearán el propio proyecto urbanístico no son, a menudo, sino consideraciones secundarias para quienes pretenden llevarse los beneficios y jamás tendrán que vivir en las urbanizaciones creadas, tengan éstas o no el campo de golf que constituye el no va más de los atractivos de marketing".

En este Documento se señalan, en esencia, tres cuestiones en las que se infringe el Derecho comunitario por parte de estos proyectos urbanísticos: derechos fundamentales, contratación pública y normativa medioambiental. Sólo en relación con una de estas cuestiones se ha abierto un procedimiento de incumplimiento contra España⁽²⁶⁾⁽²⁶⁾.

A. Contratación pública

Ya en 2005 la Comisión Europea envió a España una carta de emplazamiento en relación con la Ley 6/1994 Comunidad Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU). La Comisión consideraba que los Programas de Actuación Integrada (PAI) que servían a la realización de obras y servicios por parte de agentes urbanizadores seleccionados por las autoridades locales, eran contratos públicos que debían regirse por la legislación comunitaria vigente en las Directivas 1993/37 y 1997/50⁽²⁷⁾⁽²⁷⁾ y determinados principios generales

22) Por cierto, últimamente algunas voces como la del CESE aboga por ir, progresivamente, aproximando estos temas al método comunitario, alejándose de un método exclusivamente intergubernamental, a través de Consejos informales de Ministros de ordenación del territorio. Vid. Dictamen del Comité Económico y social sobre la "Agenda Territorial" de 26 abril 2007 (DOUE C 168 de 20 julio 2007). Vid. Párrs. 1,8 y 5,1,1

23) El límite está en que sólo puede denunciarse ante el TJCE el incumplimiento de Derecho comunitario. Con ocasión del debate en el Parlamento a raíz de la Misión de investigación de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid ante las denuncias de abusos urbanísticos por ciudadanos y residentes europeos, quedó patente que las denuncias por incumplimiento ante el TJCE, sólo y exclusivamente pueden tener lugar cuando se infringe el Derecho comunitario, por muy deplorables que puedan resultar determinadas prácticas de los Estados miembros (Vid. Debate 19/06/2007-15).

24) Vid. Documento de Trabajo sobre la Misión de investigación...., cit.

25) Resolución del PE, de 21 junio 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las comunidades autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid.

26) Pero además, existen otras cuestiones como la afectación al patrimonio histórico, cultural, y a su identidad.

27) Actualmente consolidadas en la directiva 2004/18

del Derecho comunitario. Antes de que el procedimiento culminara en una denuncia ante el TJCE, la LRAU fue derogada y sustituida por la Ley Urbanística de la Comunidad autónoma Valenciana (LUV), en vigor desde el 1 febrero 2006.

Sin embargo, la nueva legislación es insuficiente. El PE en su Resolución de 21 de junio pasado *"pone en tela de juicio los métodos de selección de los promotores y agentes urbanizadores, así como las competencias, a menudo excesivas, que en la práctica les otorgan algunas autoridades locales a expensas de los intereses de las comunidades locales y de los ciudadanos que tienen sus hogares y sus propiedades adquiridas legalmente en los municipios afectados"*. La Comisión Europea, de hecho, ha seguido encontrando indicios de infracción de Derecho comunitario en la nueva normativa, también relacionados con las condiciones de contratación pública, que han llevado a interponer un recurso por incumplimiento el pasado 27 de junio. La denuncia de la Comisión parte de la consideración de los Programas de Acción Integrada como contratos públicos, mientras que la administración autonómica entiende que se trata de contratos privados de modo que no estarían sometidos a la legislación comunitaria en materia de contratos públicos. La Comisión considera que *"la posición de los licitadores que solicitan a las autoridades adjudicadoras el inicio de un procedimiento de adjudicación de un programa de actuación integrada, el contenido de los anuncios de licitación y de los documentos de licitación, algunos de los criterios de adjudicación de contratos, y la posibilidad de modificar el contrato en el momento de la adjudicación o durante su ejecución"* son aspectos de la ley valenciana disconformes con la legislación comunitaria aplicable⁽²⁸⁾.

B. Derechos Fundamentales

El Informe de la Comisión de Peticiones del PE señala que *"los propietarios legítimos (del suelo) se han convertido en víctimas de la apropiación del suelo, de leyes como la LRAU y la actual LUV en Valencia, que les obligan a ceder un 10 % del suelo sin indemnización alguna, supuestamente para fines sociales muy mal definidos, y a abonar, en efectivo o en especie, una cantidad arbitraria, que puede ascender a decenas de miles de euros o ser superior al 50 % del terreno, para sufragar las nuevas infraestructuras que haya decidido construir el promotor sin consultarles (...)"*. El PE en su Resolución de junio señala que, efectivamente *"la obligación de ceder propiedad privada adquirida legítimamente, sin seguir el procedimiento debido y sin ofrecer una compensación adecuada, vinculada a la obligación de sufragar costes arbitrarios para el desarrollo de infraestructuras no solicitadas, y a menudo innecesarias, constituye una vulneración de los Derechos Fundamentales de las personas de conformidad con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la jurisprudencia europea en materia de derechos humanos (véase, por ejemplo, el asunto Aka/Turquía), y con arreglo a lo dispuesto en el TUE"*. La Comisión de Peticiones señala que *"Los derechos de propiedad, una vez adquiridos de forma legal, deberían conservarse normalmente, salvo quizás en casos de interés público justificado y adecuadamente definido, en los cuales habría de pagar una indemnización apropiada"*, cuestión esta que resulta más que dudosa para esta Comisión en ese caso⁽²⁹⁾.

Parece claro que se está vulnerando el derecho a la propiedad legítimamente adquirida. Por esa razón en su Resolución de junio el PE *"Ruega a las autoridades españolas y a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, y en particular al Gobierno de la Comunidad Valenciana, sobre quienes recae la obligación de respetar y aplicar las disposiciones del TUE y la legislación de la Unión, que reconozcan el derecho legítimo de las personas a su propiedad adquirida legalmente y establezcan por ley criterios más precisos para la aplicación del art. 33 CE con respecto a la utilidad pública y el interés social, con el fin de prevenir y prohibir que las decisiones de las autoridades locales y regionales vulneren los derechos de propiedad de las personas"* y *"Considera que, cuando deba compensarse la pérdida de propiedad inmobiliaria, dicha compensación debe efectuarse aplicando tasaciones adecuadas y conformes a la jurisprudencia del TJCE y del TEDH"*.

Conviene quizás aquí referirse a dos cuestiones. En primer lugar, a la obligación de la UE de respetar los Derechos Fundamentales de conformidad con el CEDH pero, al mismo tiempo, de conformidad con las normas internas de los Estados miembros. Según el art. 6 TUE, *"la Unión respetará los Derechos Fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario"*. En todo caso, esta cuestión nos llevaría al espinoso asunto de las relaciones entre el TEDH y el TJCE. En segundo lugar, al caso AKA, resuelto por el TEDH el 23 septiembre 1998⁽³⁰⁾ al que se refiere la Comisión de Peticiones. En este caso se planteaba la adecuación o no del precio pagado por la expropiación de unos terrenos para la construcción de una central hidroeléctrica que afectaba a la propiedad de 3.000 familias. El TEDH consideró que debe haber un equilibrio entre el interés general y los Derechos Fundamentales de los expropiados, hasta el punto de exigir incrementar el pago de la expropiación por la inflación de Turquía, dado el tiempo transcurrido entre el momento real de la expropiación y el cobro efectivo.

Probablemente, esta afectación de los Derechos Fundamentales tendrá que resolverse ante el TEDH y no ante el TJCE puesto que la Comisión Europea (legitimada activa para interponer un recurso por incumplimiento) considera que *"las supuestas infracciones de derechos de propiedad no afectan a ninguna disposición de Derecho comunitario que permita a la Comisión intervenir en este"*

28) Vid. Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 27 junio 2007. IP/07/921.

29) Considera la Comisión que, además, *"En algunos casos, las autoridades locales llegan a afirmar que desconocen los detalles relativos a los proyectos propuestos, que se construirán en suelo que los ayuntamientos han calificado como urbanizable y en el que o bien se abrirán carreteras que cruzarán viviendas rurales o bien se levantarán nuevas viviendas ocupando el jardín trasero de otras existentes. En muchos casos se limitan a estampar el habitual sello. Por otra parte, muchas víctimas ni siquiera saben que su casa está en peligro hasta que llegan las excavadoras. Las víctimas de la apropiación del suelo se cuentan por decenas de miles (...) Ha surgido, además, otro fenómeno preocupante, toda vez que cada vez son más los ciudadanos europeos que compran una vivienda de buena fe, para encontrarse con que, tras pagar al abogado, a la agencia de la propiedad inmobiliaria y al constructor, por no mencionar los impuestos conexos, se declara ilegal el inmueble y ellos mismos se convierten en víctimas de implacables ayuntamientos que han aprobado a sabiendas la construcción en suelo no calificado oficialmente para tal fin. Los ciudadanos se convierten así en culpables, mientras el ayuntamiento actúa como un intermediario pasivo, la Comunidad Autónoma no se hace responsable y las autoridades nacionales afirman que no pueden intervenir, pese a sus obligaciones con arreglo al Tratado y la legislación comunitaria"*.

30) La Sentencia puede consultarse en <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=2719330&skin=hudoc-fr>.

terreno"(31)³¹⁾. Muy distinta sería, o al menos debería ser, la postura de la Comisión si la Carta de Derechos Fundamentales tuviera carácter jurídico vinculante. El art. 17 de este texto reconoce el Derecho a la propiedad privada del siguiente modo: *"Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en los casos y condiciones previstos por la ley, y a cambio de una justa indemnización. El uso de los bienes podrá regularse en la medida que resulte necesario para el interés general"*.

C. Normativa Medioambiental

Aunque la Comisión de Peticiones no entra en los detalles de las disposiciones, señala como muy probable en este caso la infracción del Derecho comunitario medioambiental, en particular de las Directivas sobre *"evaluación del impacto ambiental, la Directiva marco sobre las aguas, la Directiva sobre las aguas residuales, la Directiva "hábitats" y la Directiva sobre las aves"*. Según su informe, el suministro de agua potable no está garantizado en las zonas urbanizadas, y hay problemas considerables con el tratamiento de las aguas residuales. Además, muchas construcciones se levantan junto a parques naturales que pueden afectar a especies protegidas.

Ya en su Informe de 2005(32)³²⁾ esta Comisión señalaba que algunos planes urbanísticos podían tener un *"impacto desastroso en el medio ambiente y la ecología de numerosas zonas costeras y, más en concreto, en las condiciones futuras de abastecimiento de agua"*, y pedía que los proyectos urbanísticos integraran el desarrollo sostenible, el medio ambiente y la ecología y se hicieran en el respeto de las Directivas medioambientales comunitarias, en particular la que exige la evaluación del impacto medioambiental previo y la Directiva de aguas.

Sería deseable que la Comisión Europea tomara la iniciativa e investigara a fondo la actividad de estas autoridades españolas en la ejecución de planes urbanísticos, y poder determinar así una posible infracción del Derecho comunitario medioambiental que diera a luz una denuncia ante el TJCE, tal y como ha hecho en otras ocasiones(33)³³⁾. En este sentido se pronunció el PE en su Resolución de 21 junio citada.

V. Consideraciones finales

Positiva pero insuficiente. Así podía calificarse la actuación de la UE en materia urbanística. La ausencia de competencia en la ordenación del territorio y en materia urbanística dificulta sensiblemente su capacidad de actuación, de manera que ésta se ve limitada a las infracciones de Derecho comunitario que se realizan en ejecución de los planes urbanísticos. En este sentido, el posible control resulta indirecto, esto es: el control de la actividad urbanística se ejerce mediante el control del cumplimiento del Derecho comunitario en **políticas** que inciden en la actividad urbanística.

La creación de zonas urbanas de gran calidad sobre la base de las directrices europeas exige, fundamentalmente, una toma de conciencia seria por todas las administraciones responsables. Todo lo demás (la coordinación, la cooperación, las redes, etc.), se desencadena, y es efectivo, únicamente si existe dicha conciencia así como voluntad **política**.

Esto no significa que los desastres urbanísticos actuales de nuestras ciudades sean responsabilidad exclusiva de las autoridades locales, regionales y nacionales. Pero, lamentablemente, la UE carece de competencia para adoptar actos vinculantes obligatorios para los Estados miembros que permitan controlar efectiva y eficazmente el crecimiento nada sostenible al que asistimos. En todo caso, conviene reflexionar en el siguiente sentido: ¿acaso los lobbies local y regional permitirían a los Estados miembros la creación de una competencia comunitaria al efecto? Permítaseme dudarlo.

31) Vid. Respuesta del Sr. Charlie McCreevy, miembro de la Comisión en el Debate previo a la Resolución del PE de 21 junio. CRE 19/06/2007-15.

32) Doc. A6-0382/2005.

33) Vid. STJCE de 16 marzo 2006. Comisión vs. España. As. 332/04.